

7. ARTTU-tutkimusohjelma Paras-uudistuksen arvioijana

Pentti Meklin

Johdanto

Kuntarakenne on ollut koko Suomen itsenäisen historian ajan uudistuksen alaisena. Suurimmillaan kuntien määrä oli viime sotiemme aikana, sen jälkeen lukumäärä on vähentynyt vaihteittain (Kaupunkien ja kuntien lukumäärä 2013).

Suurin osa kunnissa tapahtuneista muutoksista on kuitenkin tapahtunut muuttamatta kuntarakennetta itse toiminnassa. Valtio on vuosien saatossa asettanut uusia ja erikokoisia tehtäviä (Kuntien tehtävien kartoitus 2013). Tehtävien sisällä on uudistamista tapahtunut varsin paljon erilaisten valtiojohtoisten ohjelmien alla erityisesti hyvinvointipalveluissa ja hallinnossa (ks. esim. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma, Kaste 2012–2015 ja Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelujen järjestäjiä koskevat valtakunnalliset tuottavuustavoitteet 2011). Kunnat ovat myös omatoimisesti uudistaneet paljon toimintatapojaan ja johtamisjärjestelmiään muun muassa ottamalla käyttöön tilaaja-tuottajamalleja, elämänvaihemalleja ja prosessiorganisaatioita.

Erityisesti 2000-luvulla kuntarakenteet ovat olleet suurten muutosten tai ainakin muutospyrkimysten alaisena. Vuosikymmenen puo-

livälissä hallitusohjelman ulkopuolella alkoi Paras-uudistuksen nimellä tunnettu kunta- ja palvelurakenneuudistus, jota koskeva ns. puitelaki (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 9.2.2007/169) säädettiin koskemaan vuosia 2007-2012. Kataisen v. 2011 aloittama hallitus on jatkanut kuntauudistusta, joka on koko hallitusohjelmassa keskeisessä asemassa (Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 22.6.2011).

Kuntauudistus on siis suuren kiinnostuksen kohteena, samoin se, miten uudistuksissa oikein käy. Kuntien tekemisiä Paras-uudistuksen aikana ja uudistuksen vaikutuksia kuntiin on tutkittu ARTTU-tutkimusohjelmassa (ks. liite 1). Kun samanaikaisesti kunnissa on meillä monia muitakin uudistuksia, ei ARTTU-tutkimus pyrkinyt erottamaan uudistuksen vaikutuksia muiden samanaikaisesti esiintyvien tekijöiden vaikutuksista. Tutkimushankkeen tavoitteena oli vastata seuraaviin kysymyksiin.

- millaisia päätöksiä ja toimenpiteitä kunnat ovat tehneet Paras-hankkeen aikana tai mitä kunnissa on tapahtunut?
- millaisia vaikutuksia kuntien toimenpiteillä ja tapahtumilla on eri tutkimusmoduulien näkökulmasta?
- mitkä tekijät ovat vaikuttaneet Paras-uudistuksen erilaiseen etenemiseen eri kunnissa?
- miten valtionohjaus on tukenut tai ylipäättään vaikuttanut Paras-uudistuksen toimeenpanoon kunnissa?

ARTTU-tutkimusohjelmassa kartoitettiin kuntien tilannetta Paras-uudistuksen alkuvaiheessa, kuntien toimenpiteitä Paras-uudistuksen aikana ja tilannetta uudistuksen loppuvaiheessa vuonna 2012.

Tässä artikkelissa pyrin selvittämään kolmea asiakokonaisuutta, joita tarkastelen pääasiassa ARTTU-tutkimusohjelmassa tuotettujen yli 30 raportin pohjalta:

1. Mitkä ovat kuntauudistustarpeen perustelut ja uudistuksen tavoitteet?
2. Mitkä ovat uudistuksen keinot ja niiden perustelut?
3. Millaisia havaintoja ARTTU-tutkimusohjelmassa on tehty Paras-uudistuksen toteutumisesta kunnissa?

Miksi kuntauudistus – enemmän tavoitteita, vähemmän uudistuksen syitä

On johdonmukaista ajatella, että kuntauudistuksella haetaan ratkaisua johonkin ongelmaan, tai haetaan yksinkertaisesti jotakin parempaa kunnallisen toiminnan muotoa. Uudistuksen toteuttaminen on helppompaa, jos sille voidaan osoittaa uskottavat perustelut.

Paras-uudistuksen perustelut ja tavoitteet

Kun Paras-uudistus käynnistyi vuonna 2005, uudistusta luonnehdittiin Suomen kuntakentässä ainutlaatuiseksi ja ennennäkemättömäksi. Kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevassa puitelaissa (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 9.2.2007/169) ja sen valmisteluasiakirjoissa on käsitelty melko vähän uudistuksen syitä, mutta sen sijaan on monisanaisesti tuotu julki uudistuksen tarkoituksia ja tavoitteita.

Puitelain 1 §:n mukaan

”lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunta- ja palvelurakenneuudistukselle. Uudistuksen tarkoituksena on kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoa siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.”

Lain ”tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Lisäksi lain tavoitteena on varmistaa koko maassa laa-

dukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö.

Kiinnostavaa uudistuksen valmistelussa on ollut se, että uudistustarpeen perusteluja ei ole käsitelty kovinkaan selkeästi ja yksityiskohtaisesti. Tästä saattaa johtua, että uudistuksen tarve tai jopa välttämättömyys eivät ole vakuuttaneet huomattavaa osaa kuntapäättäjäistä. Uudistuksen alkuvaiheen perusteluissa esiintyi viittauksia siihen, että useat kunnat eivät silloisilla rakenteillaan selviydy tulevaisuudessa tehtävistään, tai selviytyvät niistä huonosti. Tämä huoli korostui useissa selvityksissä (esim. Peruspalveluohjelma 2011–2014, Kuntapalvelujen pelastusohjelma 2009, Julkinen talous tienhaarassa 2010 ja Peruspalvelujen tila -raportti 2010).

Keskeinen viesti oli se, että kasvavat palvelutarpeet väestön ikääntymisen ja palvelunkäyttäjien kasvavien odotusten myötä uusista, monipuolisemmista ja entistä korkealaatuisemmista palveluista olivat perusteluina uudistuksen tarpeille. Lisäksi kuntien henkilökunnan siirtymistä eläkkeelle on pidetty yhtenä uudistuksen perusteluna. Tämä tarjoaa mahdollisuuden järjestää toimintaa uudelleen.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksille oli selvää se, että palvelujen järjestämisestä aiheutuvien menojen kasvun on pysyttävä tulojen kasvun tasolla. Sekin oli selvää, että kuntien talouden tilan kehitys ei riipu yksinomaan kuntien toimenpiteistä, vaan huomattavilta osin kansantalouden yleisestä kehityksestä. Kun tulojen kasvu ennakoitiin riittämättömäksi tulevaisuudessa voimakkaasti kasvavien menojen kattamiseen, oli uudistuksessa kyse ensisijaisesti menojen kasvun hillinnästä. Tähän on periaatteessa kaksi tapaa: ensiksikin kustannuksia lisääviä, uusia tehtäviä on pyrittävä välttämään tai palveluja on jopa karsittava. Toiseksi on pyrittävä parantamaan tuloksellisuutta.

Tuloksellisuuden parantaminen tarkoittaa palvelujen tuottamista taloudellisemmin ja huomion kiinnittämistä vaikuttavuuteen. Paras-uudistuksen keinojen oletettiin auttavan menojen kasvun hillinnässä. Organisaatioiden toiminnan tehostamisen lisäksi tärkeää oli mm.

siirtää toiminnan painopistettä korjaavista toimista ennaltaehkäiseviin toimiin sekä lisätä kansalaisten omavastuuta.

Tarpeiden ja voimavarojen kasvavaan ristiriitaan liittyy myös Paras-hankkeen toinen keskeinen perustelu, kuntien eriytymiskehitys. Erityisesti suurimmat kaupunkiseudut ovat kasvaneet ja kasvavat voimakkaasti, samalla kun suuri joukko muita kuntia menettää asukkaita. Molemmilla kuntaryhmillä on hankaluuksia selviytyä tehtävistään, mutta eri syistä.

Taantuvien kuntien on kyettävä järjestämään supistuvalla ja rakenteeltaan muuttuvalla väestölle palvelut, kun taas kasvavien kaupunkiseutujen ongelmana on maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen sekä palvelujen turvaaminen kasvavalle väestölle. Alueen toimivuuden näkökulmasta tavoitteena on eheän ja toimivan seudun kehittäminen: (MAL) maankäyttö, asumisen ja liikenteen järjestelyt, segregaatiokehityksen estäminen ja vahva elinkeinopolitiikka. Alueen kehittäminen nähtiin erityisesti kasvavien kaupunkiseutujen ongelmana.

Uudistuksen keinoina kuntaliitokset ja kuntien välinen yhteistyö

Puitelain keinot

Puitelaissa (luku 2, 4 §) uudistuksen keinoja on luonnehdittu seuraavasti:

”Kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Toiminnan tuottavuutta parannetaan myös tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä vahvistamalla pääkaupunkiseudun ja muiden yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä.”

Puitelain mukaan kunnan tulee muodostua (5 §, muutettu 29.4.2011/384) työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

Kuntien yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat perustaa yhteistoiminta-alueen, joka voidaan toteuttaa vastuukuntamallilla tai kuntayhtymänä. Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta (muutettu 5 §, 29.4.2011/384), oli oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämistä varten kunnalla tai yhteistoiminta-alueella oli oltava vähintään noin 50 000 asukasta.

Pääkaupunkiseudun kuntien sekä erikseen mainittujen kaupunkiseutujen tuli laatia suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan seudulla ottaen huomioon jo käynnissä olevat yhteistyön kehittämishankkeet.

Puitelaissa mainittuja keinoja yhdistää suuruuden tavoittelu. Pieniä kuntia patistellaan liitoksiin ja yhteistoimintaan, mutta yhteistoimintaa odotetaan myös suuremmilta kunnilta kaupunkiseuduilla. Millaista hyötyä sitten näiden keinojen käyttö periaatteessa tuo?

Kunnan tehtävät on ARTTU-tutkimusohjelmassa jaettu kolmeen pääryhmään (Meklin 2010, 8-9): palvelujen järjestämistehtävä, kunnan alueen kehittämistehtävä ja demokraattinen tehtävä. Kuntaliitoksissa yhdistetään kaikki kunnan tehtävät. Kunnan tai yhteistoiminnan suuruuden vaikutukset voivat olla erilaiset näissä tehtävissä. Voiko kuntakoon suurentaminen johtaa ristiriitaisiin seurauksiin eri tehtävien näkökulmasta? Jos suuruus parantaa mahdollisuutta järjestää palvelut tehokkaammin, menetetäänkö samalla jotakin esimerkiksi demokratiassa?

Kun palvelujen järjestämisen turvaaminen on Paras-uudistuksen keskeisin tavoite, tarkastelen seuraavassa lyhyesti, mitä havaintoja tutkimuksissa yleisesti on tehty kunnan koon merkityksestä.

Suuruuden ekonomia kuntakoon tai yhteistyöalueen suurentamisen taustalla

Kuntakoon suurentaminen on ollut yleinen pyrkimys eri maiden kuntien ja paikallishallinnon uudistamisessa, ja tehokkuuden tavoittelu on ollut ainoana tai ainakin yhtenä perusteluna useiden maiden kunta- tai paikallishallinnon uudistamisessa (Holzer, Fry, Charbonneau, Van Ryzin, Wang & Burnash 2009). Mielenkiintoista on se, että Suomessa ja eri maissa on jo ennestään suuria kuntia. Uudistuksessa pieniä kuntia pyritään tekemään suurempien kokoisiksi. Voisi olettaa, että suurissa kunnissa on jo saavutettu ne hyödyt, joita pienempien kuntien yhteen liittämällä tavoitellaan. Tästä pitäisi siis olla selvää empiiristä näyttöä.

Kuntakokoa ja kunnan tehokkuutta on käsitelty monissa tutkimuksissa sekä kansainvälisesti että kansallisesti. Yhdysvaltalaiset Holzer et al. (2009) ovat tehneet katsauksen kuntakokoa ja tehokkuutta käsittelevästä kirjallisuudesta eri maissa. Tutkijoiden yleispäätelmä on, että kirjallisuus tarjoaa vähän tukea koon ja tehokkuuden suhteelle. Heidän yleishavaintonsa on U-käyrä: kustannukset ovat alhaisimmillaan keskisuurissa kunnissa ja korkeimmat pienissä ja suurissa kunnissa. Edelleen kuntakoon ja tehokkuuden suhde riippuu monista tekijöistä, joita useissa tutkimuksissa on otettu vain satunnaisesti huomioon.

Suomessa kuntakoko on kiinnostanut monia tutkijoita (ks. lähemmin Meklin 2012a). Suomalaisten tutkimusten tulokset ovat samansuuntaisia kansainvälisten havaintojen kanssa: suoraa ja yksiselitteistä tukea ei löydy kunnan optimikoolle eikä sille, että suuremmat kunnat toimivat palvelujen järjestämisessä pieniä tehokkaammin, mutta on olemassa joukko asioita, joissa kunnan suuruus tuottaa etua. Suuruus mahdollistaa laajemman palvelukapasiteetin luomisen ja ylläpitämisen. Suuruus myös parantaa palvelutarpeiden vaihteluista aiheutuvien menovaihtelujen sietokykyä.

Kansainvälisissä ja kansallisissa tutkimuksissa yleisesti kuntakokoa mitataan asukasluvulla, mutta kunta voi olla suuri myös alueeltaan. Tehokkuuden mittarina puolestaan käytetään yleisesti asukaskohtaisia kustannuksia (€/asukas) tietyinä ajankohtana, yleensä jonkin vuoden

lopussa. Asukaskohtaiselle tarkastelulle on perusteluna kunnan luonne toimeksiantotaloutena (Sinervo 2011, 144). Kunta on toimeksiantotalous, joka hoitaa kuntalaisten osoittamia tehtäviä. Kuntalaiset pääasiassa rahoittavat palvelujen järjestämisen (verojen, valtionosuuksien ja maksujen avulla) ja kuntalaiset myös saavat ja käyttävät palvelut.

Yksi ongelma on siinä, että €/asukas-mittari ei tavoita läheskään kaikkia oleellisia tekijöitä, joilla on vaikutusta itse mittarin tuottamaan tunnuslukuun. Korkeasta tai alhaisesta tunnusluvusta selittävät huomattavan osan muut tekijät kuin asukasluvulla mitattu kuntakoko (Meklin 2012a). Kun tarkastellaan erityisesti kuntakoon suurentamisen eli kuntaliitosten näkökulmasta kunnan kustannuksia, niitä selittävät tekijät voidaan jakaa neljään ryhmään: kunnan aluetekijät, kunnan väestötekijät, palvelutasotekijät ja toimintatapaan liittyvät tekijät. Näistä kahteen ensiksi mainittuun kunta ei lyhyellä aikavälillä juuri voi vaikuttaa eikä niitä voida pitää relevantteina tehokkuuden arvioinnissa. Näihin tekijöihin eivät myöskään vaikuta kuntaliitokset tai yhteistoiminta-alueen muodostaminen. Kunnan mahdollisuudet kustannuksiin vaikuttamiseen rajoittuvat lyhyellä aikavälillä kahteen viimeiseen – palvelutasoon ja palvelujen järjestämisen toimintatapaan – joskin nämä tekijät ovat sidoksissa kahteen ensimmäiseen. Teoreettisesti tarkasteltuna tämä tarkoittaa sitä, että kuntaliitosten tekeminen ja yhteistoiminta-alueiden muodostaminen eivät sellaisenaan tuota hyötyjä, ne vaan antavat mahdollisuuksia vaikuttaa palvelutasoon ja järjestää palveluja uudella tavalla.

ARTTU-tutkimusohjelman havaintoja Paras-uudistuksen toteutumisesta

Kuntaliitoksia tehtiin suuri määrä

ARTTU-tutkimusohjelman mukaan (Meklin ja Pekola-Sjöblom 2013) Suomessa on sotien jälkeisenä aikana toteutunut kaikkiaan 167 kuntaliitosta. Paras-hankkeen aikana, vuosina 2007–2013 toteutuneita

kuntaliitoksia on yhteensä 67 ja niiden seurauksena Suomessa on 111 kuntaa vähemmän kuin vuonna 2006. Valtaosa vuosina 2007–2013 toteutuneista kuntaliitoksista on kahden kunnan liitoksia. Monikuntaliitoksia on noin kolmannes (22 kpl). Yhdistyvien kuntien lukumäärän perusteella suurimpia monikuntaliitoksia ovat olleet Salon kymmenen kunnan liitos sekä Kouvolan kuuden kunnan ja Hämeenlinnan kuuden kunnan liitokset vuonna 2009.

Valtaosa vuosien 2007–2013 kuntaliitoksista on muodostunut asukasluvultaan suuren keskuskunnan ympärille. Yhteensä 67 liitoksesta kahdessakymmenessä keskuskunnan asukasluku on yli 90 prosenttia uuden kunnan asukasluvusta. Muutamissa liitoskunnissa yhdistyvien kuntien kokoerot jäivät niin pieniksi, että itseoikeutettua keskuskuntaa ei ole. Pienimpien liitoskumppanien osuus yhdistyvien kuntien asukasluvusta on useissa tapauksissa huomattavan pieni, väestön osuus yhdistyvässä kunnassa jäi 2–3 prosentin välille.

Merkittävä osa Paras-uudistuksen aikana yhdistyneistä kunnista on ollut osallisena useissa kuntaliitoksissa. Peräkkäisiä, ns. ketjutettuja liitoksia vuoden 2000 jälkeen on toteutettu kaikkiaan 17 kunnassa. Kuntaliitosten myötä keskimääräinen kuntakoko on kasvanut viime vuosina. Vuonna 2000 kunnissa oli keskimäärin 11 500 ja vuonna 2012 jo noin 16 000 asukasta. Kuntien mediaanikoko on vastaavasti kasvanut noin tuhannella, ja on noin 6000 asukasta vuonna 2012.

Kaikki kuntaliitosselvitykset eivät ole johtaneet kuntaliitoksiin. Vuosina 2004–2011 tehdyistä 144 selvityksestä kariutui hieman enemmän (77 kpl) kuin päätyi yhdistymiseen (67 kpl). Viime vuosina liitosselvitysten kariutumisriski näyttää kasvaneen: vuosina 2009–2011 kariutuneita oli 21 ja yhdistymiseen päätyneitä selvityksiä 13. Yleistettynä voidaankin todeta, että vajaa puolet (47 %) selvityksistä on päätyntä kaudella 2004–2011 yhdistymisiin. Vuosina 2009–2011 tuo prosenttiosuus oli noin 38 % eli hieman yli kolmannes liitosselvityksistä.

Yhteistoiminta-alueita muodostettiin ja purettiin

Puitelain voimaantulon jälkeen kunnat lähtivät vilkkaasti perustamaan yhteistoiminta-alueita. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintaratkaisuihin päätyneet kunnat ovat olleet sijainniltaan, kooltaan sekä väestö- ja elinkeinorakenteeltaan hyvin erityyppisiä. Yhteistoiminta-alueita ovat perustaneet yhtäältä asukasluvultaan pienet kunnat ja toisaalta myös pienemmät kunnat yhdessä asukasluvultaan suurempien kuntien kanssa. Yhteistoiminta-alueita on perustettu myös kaupunkiseutujen keskuskuntien ympärille. Tällaisissa tapauksissa ne tyypillisesti toimivat vastuukuntaperiaatteella siten, että keskuskunta toimii vastuukuntana (isäntäkuntana).

Kuntien ensimmäisten suunnitelmien mukaan yhteistoiminta-alueita olisi valtakunnallisesti muodostunut noin 60 ja niissä olisi mukana noin 270 kuntaa. Marraskuussa 2012 toiminnassa oli yhteensä 54 yhteistoiminta-aluetta, joihin kuului kaikkiaan 210 kuntaa. Yhteistoiminta-alueet vaihtelevat väestöpohjaltaan noin 12 500 asukkaasta 150 000 asukkaaseen ja niihin kuuluvien kuntien määrä kahdesta kahdeksaan.

Yhteistoiminta-alueita on paitsi perustettu myös purettu Paras-hankkeen aikana. Yhteistoiminnan purkautumisen syynä ovat monesti olleet jonkin jäsenkunnan aloittamat kuntaliitosneuvottelut. Toisena syynä on ollut tyytymättömyys yhteistoiminnan tuloksellisuuteen, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja on siirretty takaisin kunnan omaksi toiminnaksi tai lähdetty muodostamaan uutta yhteistoiminta-aluetta uusien kumppaneiden kanssa.

Paras-uudistuksessa kunnat ovat tehneet runsaasti puitelain mukaisia uudistustoimenpiteitä. Kuntaliitosten tekeminen ja yhteistoiminta-alueiden muodostaminen tarjoavat kuitenkin vain kehittämispotentiaalia, joka on otettava käyttöön. Uudistuksen toiminnalliset ja taloudelliset vaikutukset syntyvät sitten kun uudessa kunnassa tai yhteistoiminta-alueella tehdään johtamisjärjestelmän ja palvelujen tuottamisjärjestelmän uudistuksia, joissa saadaan aikaan toiminnallisia ja taloudellisia hyötyjä.

Kunnat ovat uudistaneet vilkkaasti johtamisjärjestelmiään

Julkisessa keskustelussa kuntaliitoksia puoltavana perusteluna on usein käytetty sitä, että hallinnon ja johtamisen kustannuksia voidaan alentaa kun ”kaksi hallintoa pannaan yhteen”. Johtamisjärjestelmien kustannuksia on vaikea osoittaa tarkasti, koska tilastoissa ei yksiselitteisesti eroteta toisistaan johtamista ja sen kohteena oleva toimintaa, palvelujen tuottamista. Useasti nämä menevät käytännössä lomittain. Virallisissa tilastoissa kerrotaan hallintokustannuksista, jotka ovat ymmärrettävissä osaksi johtamisjärjestelmän kustannuksia. Menojen suuruusluokista jotakin kertovat virallisessa tilastossa yleishallinnon nimellä tilastoidut nettokäyttökustannukset. Ne olivat 181 euroa asukasta kohden vuonna 2011, ja sosiaali- ja terveystoimen hallinnon kustannukset olivat 35 euroa asukasta kohden. Yleishallinnon osuus on noin 3,6 % kuntien nettokäyttökustannuksista. Puhuttaessa koko johtamisjärjestelmästä, ovat kustannukset merkittävästi edellä kuvattua korkeammat.

Kustannukset ovat kieltämättä johtamisjärjestelmän toinen puoli, mutta johtamisjärjestelmän tarkoituksena on tuottaa hyötyä. Hyvin toimiva johtamisjärjestelmä synnyttää monin verroin hyötyjä kustannuksiinsa nähden, huonosti toimiva johtamisjärjestelmä on lähinnä vain kustannus. Johtamisjärjestelmän hyöty ilmenee ydintehtävien, palvelujen järjestämisen ja kehittämistehtävän tuloksellisuutena, taloudellisina ja vaikuttavina palveluina sekä määrätietoisena paikallisyhteisön kehittämisenä ja hyvänä henkilöstöjohtamisena.

Useat kunnat ovat uudistaneet johtamis- ja toimintajärjestelmiään Paras-uudistuksen aikana, mutta myös jo aikaisemmin 2000-luvulla. Suurten kuntien järjestelmät eroavat pienempien kuntien järjestelmistä. Suuret kunnat ovat siirtyneet enemmän konsernimaiseen johtamismalliin, kun pienissä kunnissa tietoisella konsernijohtamisella on ollut pieni osuus.

Kuntien organisaatorakenteet ovat perinteisesti pohjautuneet funktionaaliselle, tuottajakeskeiselle ajatukselle. Paras-uudistuksen aikana on useissa kunnissa ollut pyrkimyksiä rakentaa organisaatiota prosessien mukaisesti. Onnistuessaan prosessiperusteinen organisointi

edistää palvelun vaikuttavuutta. Suurin osa kuntien toiminnoista tapahtuu hierarkkisen toimintatavan mukaan, jossa palvelut järjestetään kunnan omassa organisaatiossa. Osassa kuntia on tapahtunut siirtymistä markkinasuuntautuneisiin toimintatapoihin. Palvelutuotantoa on ulkoistettu ja palveluja ostetaan yrityksiltä ja kolmannelta sektorilta. Osa suurimmista kunnista on myös luonut näennäismarkkinoita kuntien sisälle. Johtamisjärjestelmäksi luonnehditulla tasolla kunnissa on siis tapahtunut melko paljon muutosta, joka huonoimmillaan voi olla vain muodollista, mutta parhaimmillaan muutokset voivat parantaa mahdollisuuksia johtaa palvelujen järjestämistä kuntalaisille. (Meklin 2010, 30–33.)

Palvelutason uudistukset

Johtamisjärjestelmätason uudistukset luovat edellytyksiä ohjata ja johtaa palvelujen tuottamista. Lopulta uudistuksen tavoitteena on kuntalaisten saamien palvelujen ja niitä tuottavien palveluyksikköjen uudistaminen. Kyse on siitä, miten ja millaisen palvelun kunta tarjoaa ja millaisen palvelun kuntalainen saa. Uudistuksen tavoitteiden kannalta on myös tärkeää, millainen vaikutus uudistuksilla on kustannuksiin ja sitä kautta kuntalaisten maksamiin veroihin ja maksuihin. Palvelut järjestetään ja tuotetaan palveluyksiköissä, kunnan omissa tai ostopalveluyksiköissä, jotka muodostavat palveluverkon. Pääosa kunnan voimavaroista on palveluyksiköissä, joissa suurin osa kunnan tai muun palvelun tuottajan henkilöstöstä työskentelee.

Kuntien tuottamat palvelut on totuttu jakamaan lähipalveluihin, seudullisiin palveluihin ja laajan väestöpohjan palveluihin. Luokittelu korostaa palvelujen erilaisuutta sekä palvelujen järjestäjän että käyttäjän kannalta. ARTTU-tutkimusohjelmassa on tarkasteltu, mitä palveluille tapahtuu erityisesti lähipalveluiksi tarkoitettujen palvelujen tasolla.

Lähipalvelut ovat kuntauudistuksissa paljon käytetty käsite, mutta keskustelua vaivaa pinnallisuus. Useinkaan ei riittävällä tarkkuudella määritellä, mitä lähipalvelulla yleensäkin tarkoitetaan tai mitä palve-

lulajeja ja palveluja pitäisi lukea lähipalvelujen piiriin. Lähipalveluja koskevista keskusteluista korostetaan muutamia keskeisiä piirteitä. Lähipalvelu viittaa kuntalaista lähellä olevaan ja helposti saavutettavaan palveluun. Keskeisiä vaatimuksia ovat ainakin

- a) saavutettavuus, jolla tarkoitetaan erityisesti
 - matkaa ja matka-aikaa palvelun saamiseksi
 - palvelun tuottajan aukioloaikoja, silloin kun sillä on merkitystä
- b) palvelutaso, jolla tarkoitetaan erityisesti palvelun monipuolisuutta, palvelun tuottajan asiantuntemusta ja palvelun laatua
 - palvelu kattaa riittävästi kuntalaisen tarpeen

Lähipalveluissa palvelujen saavutettavuus ja palvelutaso ovat usein, vaikkakaan ei välttämättä, vastakkaisia. On oletettavaa, että pienissä palveluyksiköissä palvelut ja niiden tuottajien asiantuntemus eivät ole niin monipuolisia kuin suuremmissa palveluyksiköissä. Samalla on muistutettava, että pienissä palveluyksiköissä voi olla riittävä palvelutaso, sillä kuntalaisten palvelutarpeista suuri osa on sellaisia, että niiden tyydyttäminen ei vaadi kovin monipuolista ja erityisasiantuntemusta vaativaa palvelua.

ARTTU-tutkimusohjelmassa tutkittiin koulupalveluja ja sosiaali- ja terveyspalveluja. Lähipalvelunäkökulmasta tarkasteltiin kouluverkossa tapahtuneita muutoksia erityisesti saavutettavuuden näkökulmasta. Tutkimus osoitti (Mehtäläinen ym. 2013), että peruskouluverkossa on tapahtunut suurta harvenemista 2000-luvun alusta alkaen. Kun tutkimuksessa verrattiin kuntaliitoskuntia muihin kuntiin, erot näiden välillä olivat vähäisiä. Ala-, ylä- ja yhtenäiskoulujen määrä oli vähentynyt kuntaliitoksen tehneissä kunnissa 16,8 %, sosiaali- ja terveyspalveluissa yhteistoiminta-alueen muodostaneissa kunnissa 16,0 % ja kumpaankaan edelliseen ryhmään kuulumattomissa kunnissa 19,9 %. Tuloksista voi tehdä päätelmän, että kouluverkon muutoksella ei ole oleellista yhteyttä Paras-uudistukseen. Jos kunnassa tai sen jollain

alueella on kouluikäisiä, on siellä kouluja, jos kouluikäisiä ei ole, ei myöskään ole kouluja.

Sosiaali- ja terveystieteiden palvelut ovat kaiken kaikkiaan hyvin monenlaisia ja niiden saavutettavuuden tai palvelutason muutoksesta on vaikea sanoa mitään kovin yhteistä. ARTTU-tutkimus (Niiranen ym. 2013) osoitti, että kunnat ovat Paras-uudistuksen alkuvaiheissa olleet pidättyväisiä palveluverkon muuttamisessa. Muutoksia on tapahtunut kuitenkin muun muassa vanhustenhuollossa, jossa kunnat ovat vähentäneet laitospainotteisuutta ja siirtäneet palveluja kotihoitoon, palveluasumiseen tai tehostettuun palveluasumiseen. Näitä muutoksia on tapahtunut kaikissa kunnissa, ei vain kuntaliitoksen tehneissä tai yhteistoiminta-alueen muodostaneissa kunnissa. Tästä voi tehdä päätelmän, että kunnat ovat uudistaneet palvelutuotantoaan valtakunnallisten linjausten mukaisesti ja samoja uudistuksia palvelutuotannon tasolla voivat tehdä kaikki kunnat riippumatta kuntaliitoksista ja yhteistoiminta-alueiden muodostamisesta.

Suuri osa tarkastelluista kuntaliitoksista tehtiin ja yhteistoiminta-alueita muodostettiin vuoden 2009 alusta. Henkilöstöllä on kuntajakolain (2009, 29 §) mukaan viiden vuoden irtisanomissuoja. Samoin yhdistymissopimuksissa on saatettu myös sopia eri asioista viideksi vuodeksi. Viisi vuotta tulee täyteen vuoden 2013 lopussa. On mielenkiintoista nähdä, uudistavatko kunnat laajemmin palvelutuotantojärjestelmiään sen jälkeen.

Uudistuksen vaikutuksia kuntalaisten kannalta

ARTTU-tutkimusohjelmassa uudistusta tarkasteltiin kuntalaisten kannalta monesta näkökulmasta. Tärkeitä näkökulmia ovat kuntalaisten kokemukset kunnan tarjoamista palveluista ja vaikutukset kuntalaisten maksamiin veroihin, toisin sanoen mitä kuntalainen saa ja mitä kuntalainen maksaa.

ARTTU-tutkimusohjelman osana toteutettujen laajojen kyselytutkimusten (Pekola-Sjöblom 2012 ja 2013) tulosten mukaan kuntalaiset

pitävät kunnallisia palveluja kautta linjan tärkeinä ja hyvin hoidettuina sekä kokevat niiden saavutettavuuden vähintään keskinertaiseksi. Yleisellä tasolla kuntalaisten arviot ovat pysyneet hyvinkin stabiilina syksystä 2008. Yleistason tulokset kätkevät kuitenkin alleen paikoin suuriakin mielipidevaihteluita. Kuntalaisten erilaiset yksilöominaisuudet vaikuttavat palvelujen hoitoa ja saavutettavuutta koskeviin näkemyksiin. Arviot palveluista vaihtelevat tyypillisesti myös sen mukaan onko vastaajalla omakohtaista viimeaikaista kokemusta palvelusta vai arvioiko hän palvelua toisen käden tiedon tai mielikuvien mukaan. Palvelua käyttäneet ovat yleensä tyytyväisempiä kuin ne, joilta puuttuu omakohtaista kokemusta palvelun käytöstä.

Kuntalaiset pitävät koulutuspalveluja yleisesti ottaen keskimääräistä paremmin hoidettuna ja kohtuullisen hyvin saavutettavana palveluna. Tyytyväisyys koulutuspalveluihin nousi hieman ja saavutettavuusarvio pysyi suunnilleen ennallaan ajanjaksolla 2008-2011. Tässä tarkastelluista koulutuspalveluista (alakoulut, yläkoulut, lukiot ja ammatilliset oppilaitokset) kaikki kuuluvat niihin palveluihin, joissa kuntalaisten tyytyväisyys on keskimääräistä korkeampaa. Liitoskuntien kouluverkkomuutos ei näyttäisi pidemmällä aikavälillä tarkastellen juurikaan poikkeavan muissa kunnissa tapahtuneista muutoksista. Koulupalveluissa kuntaliitoskuntien kuntalaisten arvioissa ei ole tapahtunut heikkenemistä Paras-uudistuksen aikana. Ehkä kuntalaiset ovat ymmärtäneet, että koulupalveluissa, lähinnä siis kouluverkossa, tapahtuneet muutokset johtuvat ensisijassa yhteiskunnallisesta muutoksesta, ei sinänsä kuntaliitoksesta.

Sosiaali- ja terveyspalveluissa kuntalaisten arviot ovat Paras-uudistuksen aikana heikentyneet muita enemmän liitoskunnissa. Arviot ovat heikentyneet yleensä enemmän liitoskunnan reuna-alueilla kuin kuntakeskuksessa. Sen sijaan yhteistoiminta-alueen muodostaneissa kunnissa kuntalaisten mielipiteet palveluista eivät ole heikentyneet, vaan ne ovat ennemminkin kohentuneet tarkasteluajakauden kuluessa.

Vaikka kuntaliitoskuntien asukkaiden arviot palveluista ovat kokonaisuudessaan hieman heikentyneet, on kuitenkin vaikeata arvioida, minkä verran kuntalaismielipiteiden muutokset johtuvat kuntaliitosten

aiheuttamasta yleisestä huolesta ja minkä verran todellisesta palvelujen saavutettavuuden ja palvelutason heikentymisestä. Kuntaliitoskuntien todelliset muutokset palvelujen saavutettavuudesta ja palvelutasosta eivät poikkea ryhmän keskiarvojen tasolla oleellisesti muista kunnista. Yksittäisissä kuntaliitoskunnissa kuntaliitoksen seuraukset palvelujen saavutettavuuteen ja palvelutasoon saattavat todellisuudessa olla hyvin erilaisia.

Toinen puoli veroa maksavien kuntalaisten näkökulmasta ovat uudistuksen vaikutukset palvelujen järjestämisen kustannuksiin. Koulupalvelujen tutkimus osoitti, että kuntaliitoksia tehneiden ja muiden kuntien välillä ei ole havaittavissa merkittäviä eroja, vaan kustannusvaihtelut ovat suuret erityyppisten kuntien (maaseutumaiset, taajaan asutut kunnat, kaupunkimaiset kunnat) välillä. Paras-uudistuksen aikana ei ole myöskään havaittavissa oppilas- tai opetustuntikustannusten kasvun hillintää.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen nettokäyttökustannusten kasvu on hidastunut vuodesta 2009 vuoteen 2010. Kun suuri osa kuntaliitoksista ja yhteistoiminta-alueiden muodostamisesta toteutui vuoden 2009 alusta, viittäisi tämä siihen, että kunnat ovat pystyneet hillitsemään sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten kasvua heti kuntaliitosten ja yhteistoiminta-alueiden muodostamisen jälkeen. Syynä saattaa yhtä hyvin olla kuntien kiristynyt taloudellinen tilanne.

Huomioita lopuksi

Kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen on laaja ja moniulotteinen yhteiskunnallinen hanke. Tästä näkökulmasta on aiheellista korostaa vielä muutamia seikkoja.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen todelliset vaikutukset näkyvät vasta pitkällä aikavälillä. Usein kuntaliitoksien tekemisestä ja yhteistoiminta-alueiden muodostamisesta syntyy aluksi ns. fuusiokustannuksia, kun esimerkiksi palkkoja ja palvelutasoja harmonisoidaan tai uudistetaan tietojärjestelmiä. Samoin palvelutasossa tapahtuvat muutokset saattavat aluksi synnyttää lisäkustannuksia.

Kunta- ja palvelurakenteen muutosten vaikutukset riippuvat paljon vallitsevista olosuhteista. Vaikutukset ovat hyvin erilaiset väestöltään kasvavilla tai vähenevillä seuduilla, maaseudulla tai kaupunkiseuduilla ja suurissa tai pienissä kunnissa.

Uudistuksen hyödyt tai oikeammin nettohyödyt pitää pyrkiä osoittamaan. Missä kuntaliitos- tai yhteistoiminta tarjoaa potentiaalisia hyötyjä ja kuinka paljon?

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa on useita vaiheita. Kuntaliitoksen tekeminen tai yhteistoiminta-alueen muodostaminen tarjoaa kehittämispotentiaalia ja mahdollisuuksia järjestää toimintaa uudella tavalla. Tämän potentiaalin käyttöönotto tapahtuu uudistamalla kunnan johtamisjärjestelmiä ja lopulta palvelujen tuottamista. Toteutus määrää lopulta kuntaliitoksen ja yhteistoiminnan aikaansaamat hyödyt.

Lähteet

- Holzer, Marc, Fry, John, Charbonneau, Etienne, van Ryzin, Gregg, Wang, Tiankai & Burnash, Eileen (2009) *Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency*. Newark: Rutgers University. School of Public Affairs and Administration.
- Julkinen talous tienhaarassa (2010)* Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Kaupunkien ja kuntien lukumäärä 2013*. Internetosoite: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx> (3.4.2013)
- Kuntajakolaki 29.12.2009/1698
- Kuntapalvelujen pelastusohjelma 2009. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Internetosoite: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntatalouden-sopeutusohjelma/kuntapalvelujen-pelastusohjelma-2009/Sivut/default.aspx>
- Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelujen järjestäjiä koskevat valtakunnalliset tuottavuustavoitteet (2011) Valtiovarainministeriön julkaisuja 26/2011. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Internetosoite: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20110517Kuntia/Kuntia%2c_kuntayhtymiae_tuottavuustavoitteet.pdf

- Kuntien tehtävien kartoitus. Raportti 2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013 Kunnat. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 9.2.2007/169
- Mehrläinen, Jouko, Jokinen, Hannu ja Välijärvi, Jouni (2013) *Kuntarakenne muutoksessa – entä koulutuspalvelut? Paras-hankkeen arvioinnin loppuraportti 2012*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 26. Helsinki: Jyväskylän yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.
- Meklin, Pentti (2010) *Parasta Artun mitalla?* Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 5. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Meklin, Pentti (2012a) Suuruuden ekonomia kuntakontekstissa – mahdollisuuksia ja rajoitteita. *Kunnallistieteen Aikakauskirja* 4, 313–326.
- Meklin, Pentti (2012b) Vahva peruskunta yhdenvertaisten palvelujen turvaajana? *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 3, s. 273–278.
- Meklin, Pentti ja Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.) (2013) *Parasta Artun mitalla II*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 23. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Niiranen, Vuokko, Puustinen, Alisa, Zitting, Joakim ja Kinnunen, Juha (2013) *Sosiaali- ja terveyspalvelut kunta- ja palvelurakennemuutoksissa. Acta nro 245*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2012) *Kuntalaiset kunnallisten palvelujen arvioitsijoina*. Suomen Kuntaliitto. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 21. Internetosoite: http://ktshop.kunnat.net/product_details.php?p=2814.
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2013) *Kuntalaiset kunta- ja palvelurakennemuutosten pyörteissä (työnimi). Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta ARTTU-tutkimuskunnissa 2008 ja 2011*. Paras-ARTTU-tutkimuksia nro 31. Helsinki: Kuntaliitto.
- Peruspalvelujen tila -raportti 2010*. Suomen Kuntaliitto ja valtiovarainministeriö. Helsinki. Internetosoite: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2010/03/Sivut/Peruspalvelujen-tila--raportti-2010-on-ilmesynyt.aspx>
- Peruspalveluohjelma vuosille 2011–2014*. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/kuntatalous-ja-valtio/peruspalveluohjelma-ja-budjetti/peruspalveluohjelma-ja-budjetti-2011-2014/Sivut/default.aspx>
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 22.6.2011. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Sinervo, Lotta-Maria (2011) *Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä*. Acta Universitatis Tampereensis 1628. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma – Kaste 2012–2015, 2013. Internetosoite: <http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/-/julkaisu/1578410#fi> (3.4.2013)

Liite 1: ARTTU-tutkimusohjelman esittely (Lähde: Meklin ja Pekola-Sjöblom 2013, 8–11)

Kuntaliiton aloitteesta ja koordinoimana käynnistettiin vuonna 2007 Paras-hanketta arvioiva laaja-alainen, viisivuotinen tutkimusohjelma Paras-arviointitutkimusohjelma (ARTTU). Ohjelman varsinainen tutkimus- ja rahoituskausi käsitti vuodet 2008–2012. Kuntaliitto valmisti ja käynnisti tutkimusohjelman yhteistyössä seitsemän ministeriön (liikenne- ja viestintä-, maa- ja metsätalous-, opetus- ja kulttuuri, sosiaali- ja terveys, työ- ja elinkeino-, valtiovarain- sekä ympäristöministeriöt), Kevan, seitsemän eri yliopiston (Aalto, Helsingin, Itä-Suomen, Jyväskylän, Lapin ja Tampereen yliopistot sekä Åbo Akademi) sekä tutkimusohjelmaan valittujen 40 tutkimuskunnan kanssa. Tutkimusohjelma on rahoitettu yhdessä edellä lueteltujen yhteistyötahojen kanssa. Kuntaliitto on toiminut ohjelman koordinaattorina, osarahoittajana ja myös tutkimustyöhön osallistujana. Tutkimusohjelman tarkoituksena on ollut paitsi välittää tutkimustietoa myös ylläpitää ja vahvistaa vuoropuhelua tutkijoiden ja käytännön, erityisesti poliittisten päätöksentekijöiden ja ammattijohdon välillä sekä kunnissa että yleisemmällä tasolla.

Ohjelman tarkoituksena on tuottaa myös käytännön hyötyjä kunnille, erityisesti tutkimusohjelmaan osallistuville tutkimuskunnille. Tutkimuskunnat valittiin ja jaettiin ohjelman alussa puitelaisissa mainittujen uudistuksen keinojen mukaisesti neljään ryhmään:

- 1) Kuntaliitoskunnat
- 2) Syvenevän yhteistyön kunnat (sosiaali- ja terveystoimen yhteistoiminta-alueet)
- 3) Muut kunnat
- 4) Kaupunkiseutukunnat

Paras-uudistuksen keinoja ovat puitelain (4 §) mukaan kuntaliitosten tekeminen ja yhteistoiminta-alueiden perustaminen sekä kaupunkiseutujen yhteistyö. Muut kunnat -ryhmä on tutkimuksessa mukana

vertailuryhmänä, jossa Paras-uudistusta aloitettaessa ei ollut päätetty toteuttaa puitelain keinoja. Luokittelu ei ole ollut toisiaan poissulkeva, sillä jotkut kunnat ovat voineet jo alusta lähtien kuulua useampaan luokkaan. Kuntaryhmittely ei ole pysynyt muuttumattoman uudistuksen edetessä, sillä monet kunnat ovat lähteneet mukaan perustettuihin yhteistoiminta-alueisiin. Aineistojen tilastollisessa käsittelyssä kaupunkiseutujen kunnat on sijoitettu muihin ryhmiin.

ARTTU-tutkimusohjelmassa on tarkasteltu Paras-hankkeen vaiheita ennen liitoksen tai yhteistoiminta-alueen toteutusta ja toteutumisen jälkeen. ARTTU-tutkimuskunnissa toteutuneista kuntaliitoksista suurin osa tapahtui vuoden 2009 alussa. Samana vuonna perustettiin myös merkittävä osa nykyisistä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueista. Uudistustoimenpiteistä ei ole näin ollen vielä ARTTU-ohjelman päättyessä kulunut riittävän pitkä aika uudistuksen laajemmista vaikutuksista tehtävien, pidemmälle menevien päätelmien tekemiseksi.

Tutkimusohjelman käytännön toteutus on tapahtunut eri tutkijatahoilla yhteisen ohjausryhmän ohjauksen alaisena. Kukin tutkijataho on vastannut omasta moduulikokonaisuudestaan.

ARTTU-ohjelman rahoituksella toteutetut osaprojektit:

Sosiaali- ja terveyspalvelut: Itä-Suomen yliopiston sosiaali- ja terveysjohtamisen laitos.

Koulutuspalvelut: Jyväskylän yliopiston koulutuksen tutkimuslaitos.

Demokratia ja johtaminen: Åbo Akademin valtiotieteiden laitos ja Kuntaliiton tutkimus- ja kehitysyksikkö .

Talous: Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu ja Helsingin tietokeskus (2008–2009).

Henkilöstö: Tampereen yliopiston työelämän tutkimuskeskus

Yhdyskuntarakenteen toimivuus: Aalto-yliopiston maankäyttötieteiden laitos.

Erillisrahoituksella toteutetut osaprojektit:

Uudistuksen kielelliset vaikutukset: Helsingin yliopiston Svenska social- och kommunalhögskolan ja Åbo Akademi

Uudistuksen tasa-arvovaikutukset: Åbo Akademi

Uudistuksen toimeenpanon arviointi: Lapin yliopisto (2007–2009)

ARTTU-tutkimusohjelma on tuottanut tutkimuskauden aikana kaikkiaan runsaat 30 tutkimusraporttia, joista kaikki ilmestyvät verkkojulkaisuina ja noin puolet myös Suomen Kuntaliiton Acta-julkaisusarjassa. Tutkimusohjelman alussa tutkimusmoduulit tekivät alkuvaiheen kartoituksen, ohjelman edetessä on tuotettu väliraportteja ja ohjelman päättyessä moduulikohtaiset loppuraportit.

Paras-uudistus on laaja-alainen uudistus ja niin on myös ARTTU-tutkimusohjelma. Tutkimushankkeen aikana useasti nousi keskusteluun tarve koota tutkimusohjelman keskeiset havainnot yhteen raporttiin. Alun perin ajatuksena oli selvittää Paras-hankkeen vaikutuksia kunta- ja palvelurakenteen kehittämisessä. Pian kuitenkin havaittiin, ettei ARTTU-ohjelmassa ole mahdollista pitäytyä tarkasti Paras-uudistuksen perusteella tapahtuneisiin muutoksiin, koska samanaikaisesti tapahtuu monenlaisia asioita, joilla on yhteys kuntien ja palvelurakenteiden uudistamiseen. ARTTU-ohjelman yleinen kysymyksenasettelu tiivistettiin siten seuraavaan neljään kysymykseen:

- 1) Millaisia päätöksiä ja toimenpiteitä kunnat ovat tehneet Paras-hankkeen aikana tai mitä kunnissa on tapahtunut?
- 2) Millaisia vaikutuksia kuntien toimenpiteillä ja tapahtumilla on eri tutkimusmoduulien näkökulmista?
- 3) Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet Paras-uudistuksen erilaiseen etene-miseen eri kunnissa?
- 4) Miten valtionohjaus on tukenut tai ylipäättään vaikuttanut Paras-uudistuksen toimeenpanoon kunnissa?